



## Beleidsregel van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane en van de Dienst Toeslagen, vertegenwoordigd door de directeur-generaal Toeslagen van 17 oktober 2024, nr. 2024-492904, over regels met betrekking tot de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget (Verzamelbesluit Toeslagen)

De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Dienst Toeslagen, vertegenwoordigd door de directeur-generaal Toeslagen,  
Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

### 1. Inleiding

*In dit besluit staat beleid met betrekking tot de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Onder meer is hierin het beleid rondom het matigen van de terugvoering van toeslagen opgenomen. Tevens zijn (goedkeurende) beleidsregels opgenomen voor specifieke situaties met betrekking tot kwijtscheldingswinsten, de termijn voor het tijdig betalen van de kosten voor kinderopvang, de toerekening van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen tussen partners in relatie tot de vermogenstoets in de huurtoeslag, verworven recht situaties in de huurtoeslag, partnerschap ontstaan door mantelzorg en het niet tegenwerpen van de arbeidseis bij feitelijke wijziging van het partnerschap. Ook bevat dit besluit vier goedkeurende beleidsregels op grond van de hardheidsclausule met betrekking tot (1) particulieren die leenbijstand ontvangen die in een later jaar wordt omgezet in een gift (alle toeslagen) en (2) het recht op huurtoeslag voor (half)wezen jonger dan 23 jaar die achterblijven in de ouderlijke woning. Tot slot wordt terugwerkende kracht verleend aan eerdere uitspraken van de ABRvS met betrekking tot de eerdere wijziging van de Wkb betreffende de uitzondering op het koppelingsbeginsel.*

#### 1.1 Opzet besluit

Dit besluit omvat beleid met betrekking tot de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Onderdeel 2 bevat beleid dat geldt voor alle toeslagen, dus voor zowel de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag, de zorgtoeslag als het kindgebonden budget. De onderdelen 3, 4 en 5 bevatten aanvullend beleid met betrekking tot specifiek de kinderopvangtoeslag (onderdeel 3), de huurtoeslag (onderdeel 4) en het kindgebonden budget (onderdeel 5).

#### 1.2 Wijzigingen besluit

Dit besluit is een actualisering van het besluit van 16 juli 2024, nr. 2024-375539 (Stcrt. 2024, 23154). Het besluit is op de volgende punten aangepast:

- Er is een nieuw onderdeel 5.1 waarmee terugwerkende kracht aan eerdere uitspraken van de ABRvS wordt verleend met betrekking tot de eerdere wijziging van de Wkb betreffende de uitzondering op het koppelingsbeginsel.

#### 1.3 Gebruikte begrippen en afkortingen

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Awb                     | Algemene wet bestuursrecht  |
| Awir                    | Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen                            |
| Berekeningsjaar         | Berekeningsjaar als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, Awir |
| Bht                     | Besluit op de huurtoeslag   |
| Gastouderopvang         | Gastouderopvang als bedoeld in artikel 1.1 Wko                          |
| Kinderopvang            | Kinderopvang als bedoeld in artikel 1.1 Wko                             |
| Kinderopvangorganisatie | Gastouderbureau of kindercentrum als bedoeld in artikel 1.1 Wko         |
| Kinderopvangtoeslag     | Kinderopvangtoeslag als bedoeld in artikel 1.1 Wko                      |
| Ouder                   | Ouder als bedoeld in artikel 1.1 Wko                                    |
| Regeling Wko            | Regeling Wet kinderopvang   |
| Toeslagen               | Zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget    |
| UR Awir                 | Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen        |



Wet IB 2001  
Wht  
Wkb  
Wko

Wet inkomstenbelasting 2001  
Wet op de huurtoeslag  
Wet op het kindgebonden budget  
Wet kinderopvang

## 2. Gemeenschappelijk beleid voor toeslagen

Dit onderdeel bevat het beleid dat geldt voor alle toeslagen, dus zowel de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag, de zorgtoeslag als het kindgebonden budget.

### 2.1 Matiging van de terugvordering van toeslagen

Als sprake is van een terug te vorderen bedrag aan onverschuldigd betaalde toeslagen, ontstaat een betalingsverplichting voor de belanghebbende ter grootte van dit bedrag aan Dienst Toeslagen. Het uitgangspunt in artikel 26 Awir is dat het volledige bedrag aan toeslag dat te veel is betaald of verrekend, wordt teruggevorderd. In dit artikel is echter niet dwingend voorgeschreven dat Dienst Toeslagen altijd het volledige bedrag dat te veel is betaald, van de belanghebbende moet terugvorderen. Artikel 26, tweede lid, Awir bepaalt dat voor zover de nadelige gevolgen voor de belanghebbende van een volledige terugvordering onevenredig zijn in verhouding tot de met die volledige terugvordering te dienen doelen, Dienst Toeslagen een lager bedrag kan terugvorderen.

Dit betekent dat Dienst Toeslagen op grond van artikel 3:4 Awb en 13b, eerste lid, Awir de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen moet afwegen. Als uit een dergelijke belangenafweging volgt dat gehele terugvordering onevenredig is, kan Dienst Toeslagen afzien van de terugvordering of het bedrag van de terugvordering matigen.

In het kader van deze belangenafweging spelen de volgende omstandigheden doorgaans een relevante rol: oorzaak van de terugvordering, gevolgen van de terugvordering, rol van de belanghebbende en Dienst Toeslagen (bij het ontstaan van de terugvordering) – inclusief (systeem)fouten – en voorzienbaarheid. Deze opsomming is niet limitatief.

Hierna zijn verschillende omstandigheden uitgewerkt die kunnen maken dat een terugvordering in een specifiek geval onevenredig is, dan wel juist niet onevenredig wordt geacht.

Van een onevenredige terugvordering kan bijvoorbeeld sprake zijn als:

- een derde (bijvoorbeeld een kinderopvangorganisatie) fraudeert zonder medeweten en (directe) betrokkenheid van de belanghebbende;
- een derde identiteitsfraude pleegt en op naam en buiten medeweten van de belanghebbende de toeslag aanvraagt en de toeslag aantoonbaar – geheel of gedeeltelijk – niet ten gunste van de belanghebbende komt;
- een door belanghebbende redelijkerwijze niet (meer) te herstellen geringe formele tekortkoming (zoals het ontbreken van een handtekening in een contract) heeft geleid tot aanzienlijke negatieve gevolgen voor het recht op toeslagen, terwijl aan alle materiële eisen voor de betreffende toeslag is voldaan. Er is geen sprake van een bijzondere omstandigheid als de belanghebbende na herhaalde verzoeken van Dienst Toeslagen de geringe formele tekortkoming niet heeft hersteld, terwijl hij daartoe wel in de gelegenheid was;
- een terugvordering het gevolg is van het ontstaan van toeslagpartnerschap op grond van artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir vanwege het vertrek van een derde volwassene, voor zover de terugvordering ziet op het met terugwerkende kracht aanmerken van deze toeslagpartner op grond van het tot 1 januari 2021 geldende artikel 3, derde lid, Awir.

Deze opsomming is niet limitatief. Op basis van ervaringen uit de praktijk kan deze opsomming worden aangevuld.

Van een onevenredige terugvordering is in beginsel geen sprake als:

- de belanghebbende te kwader trouw is;
- de terugvordering het gevolg is van een afwijking tussen het daadwerkelijk afgenomen aantal uren kinderopvang en het aantal uren kinderopvang op basis waarvan het voorschot kinderopvangtoeslag is berekend in dat berekeningsjaar;
- de terugvordering het gevolg is van een afwijking van het daadwerkelijke over het berekeningsjaar vastgestelde toetsingsinkomen voor de toeslagen en het geschatte inkomen op basis waarvan het voorschot is berekend;
- de terugvordering het gevolg is van het overschrijden van een vermogensgrens;
- de belanghebbende de terugvordering vanwege ontoereikende financiële middelen niet kan voldoen;
- de terugvordering het gevolg is van een wettelijke bepaling die in een later berekeningsjaar in het voordeel van belanghebbende is gewijzigd, zoals een gewijzigde inkomens- of vermogensgrens.

Ook deze opsomming is niet limitatief. Op basis van ervaringen uit de praktijk kan deze opsomming worden aangevuld. Het uitgangspunt bij bovenstaande situaties is dat deze op zichzelf niet tot matiging van de terugvordering leiden. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval kan er bij de aanwezigheid van aanvullende omstandigheden na een belangenafweging echter toch reden zijn de terugvordering te matigen. Daarbij geldt dat een combinatie van factoren – die ieder op



zichzelf beschouwd geen onevenredige terugvordering opleveren – in samenhang wel kunnen leiden tot het oordeel dat er sprake is van een voor de belanghebbende onevenredige terugvordering die moet worden gematigd.

De financiële situatie of financiële problemen van een belanghebbende die terugbetaling van toeslagen verhinderen, zullen in het algemeen niet leiden tot een matiging van de terugvordering. Voor deze situatie bestaat de mogelijkheid van een (persoonlijke) betalingsregeling. Met een dergelijke regeling op maat kan in het specifieke geval het noodzakelijke maatwerk worden geboden voor zover de financiële omstandigheden van een belanghebbende ontoereikend zijn om de (gehele) terugvordering te voldoen.

### *Matigen in de praktijk*

Als Dienst Toeslagen oordeelt dat sprake is van een onevenredige terugvordering, moet hiermee – waar passend – bij het opleggen van de terugvordering rekening worden gehouden door af te zien van de terugvordering of door de terugvordering te matigen. Of de terugvordering daarbij geheel of gedeeltelijk wordt gematigd, is afhankelijk van in welke mate de terugvordering in het specifieke geval onevenredig is. Dienst Toeslagen zal de belanghebbende, indien de omstandigheden daartoe noodzakelijk, de gelegenheid bieden om zijn zienswijze te geven ten aanzien van het voorgenomen besluit tot matiging van de terugvordering. Het uitgangspunt is dat de belanghebbende de relevante omstandigheden die maken dat de terugvordering onevenredig is, moet aandragen en bewijzen. Het kan voorkomen dat een terugvordering die wordt gematigd, (deels) al door belanghebbende is terugbetaald, ofwel dat hierop een verrekening heeft plaatsgevonden. Indien hiervan sprake is, zal deze terugbetaling of verrekening worden teruggedraaid.

Na het matigen van een terugvordering kan er in voorkomende gevallen een nieuwe beschikking volgen waarin het (voorlopig) recht op een toeslag hoger of lager wordt vastgesteld ten opzichte van de voorgaande beschikking. Indien er sprake is van een opwaartse herziening van het (voorlopig) recht op een toeslag, zal bij de uitbetaling hiervan rekening gehouden worden met een eerder gematigde terugvordering. Uitbetaling vindt plaats voor zover de opwaartse herziening hoger is dan het bedrag van de eerdere matiging. Hiermee wordt (zoveel mogelijk) voorkomen dat een belanghebbende feitelijk meer toeslag ontvangt dan waar hij recht op heeft. Een eerder gematigde terugvordering zal overigens niet alsnog (gedeeltelijk) worden teruggevorderd voor zover het gematigde bedrag hoger is dan opwaartse herziening van de toeslag.

Voorbeeld: Een belanghebbende ontvangt € 1.000 voorschot zorgtoeslag. Nadien wordt het voorschot herzien naar € 0 en ontvangt belanghebbende een terugvorderingsbeschikking van € 1.000. Deze terugvordering wordt vervolgens volledig gematigd, waardoor belanghebbende niks hoeft terug te betalen. Nadien wordt het recht op zorgtoeslag definitief vastgesteld op € 500. Deze € 500 wordt niet uitbetaald, belanghebbende heeft immers al meer ontvangen dan waar hij recht op heeft.

## **2.2 Toetsingsinkomen bij kwijtscheldingswinsten**

In de praktijk doen zich situaties voor waarin de kwijtscheldingswinstvrijstelling in de Wet IB 2001 niet volledig doorwerkt in het toetsingsinkomen voor de toeslagen. Dit kan het geval zijn als schuldeisers hun niet voor verwezenlijking vatbare rechten prijsgeven (schulden kwijtschelden) en een belastingplichtige daarnaast openstaande te verrekenen verliezen heeft. Voor het toetsingsinkomen wordt doorgaans aangesloten bij het verzamelinkomen uit de Wet IB 2001.<sup>1</sup> Eventuele openstaande te verrekenen verliezen maken geen deel uit van het verzamelinkomen.<sup>2</sup> Hierdoor zal in een situatie waarin de belastingplichtige openstaande te verrekenen verliezen heeft de kwijtscheldingswinst geheel of gedeeltelijk leiden tot een verhoging van het verzamelinkomen in de Wet IB 2001 en het toetsingsinkomen voor diverse toeslagen.<sup>3</sup> Belanghebbende kan door dit 'papieren inkomen' het recht op toeslagen verliezen of minder toeslagen krijgen. Hij wordt dan geconfronteerd met een terugbetalingsverplichting van toeslagen zonder dat hij over dit inkomen heeft kunnen beschikken.

### *Goedkeuring*

Ik keur daarom vooruitlopend op wetgeving goed dat in de situatie waarin de kwijtscheldingswinst als bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, onderdeel a, Wet IB 2001 het toetsingsinkomen verhoogt – omdat de in dit artikel opgenomen vrijstelling deze winst niet geheel vrijstelt ten gevolge van openstaande te verrekenen verliezen in box 1 van de inkomstenbelasting – Dienst Toeslagen op verzoek van belanghebbende voor de vaststelling van het toetsingsinkomen kan uitgaan van het verzamelinkomen zonder de hiervoor bedoelde kwijtscheldingswinst.

<sup>1</sup> Artikel 2.18 Wet IB 2001.

<sup>2</sup> Artikel 3.1, eerste lid, Wet IB 2001 jo. artikel 2.18 Wet IB 2001.

<sup>3</sup> Indien geen sprake is van te verrekenen verliezen, zal de kwijtscheldingswinst doorgaans op grond van artikel 3.13, eerste lid, onderdeel a, Wet IB 2001 worden vrijgesteld van de winst uit onderneming.



Als de definitieve tegemoetkoming waarop het verzoek betrekking heeft onherroepelijk vaststaat, gelden de bijzondere regels voor herziening zoals opgenomen in artikel 21a Awir, jo. artikel 5a van de Uitvoeringsregeling Awir, met dien verstande dat artikel 5a, eerste lid, onderdeel c, van de Uitvoeringsregeling Awir geen toepassing vindt. Dit betekent dat een belanghebbende een verzoek om herziening op basis van dit onderdeel van het besluit kan doen tenzij vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft en de belanghebbende niet binnen een jaar na de dagtekening van de beschikking tot toekenning om herziening heeft verzocht.

### **2.3 Omzetting leenbijstand particulieren naar gift**

Een gemeente kan op grond van de Participatiewet in bijzondere situaties bijstand aan particulieren als lening verstrekken. Zolang het om een lening gaat, behoort dit niet tot het toetsingsinkomen. In de praktijk doen zich situaties voor waarin deze leenbijstand in een later jaar wordt omgezet in een gift. Het bedrag dat hiermee gemoeid is, wordt in het jaar van de omzetting wel tot het toetsingsinkomen gerekend zonder dat dit de draagkracht in dat jaar verhoogt. Een belanghebbende kan door dit 'papieren inkomen' het recht op toeslagen verliezen of minder toeslagen krijgen. Een omgezette leenbijstand verstrekt aan zelfstandigen (op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004) maakt geen onderdeel uit van het toetsingsinkomen voor toeslagen.<sup>4</sup> Voor omgezette leenbijstand verstrekt aan particulieren geldt dat de wetgeving hier niet in voorziet, zodat de omgezette leenbijstand hier wel meetelt in het toetsingsinkomen voor toeslagen. Nu dezelfde problematiek zich voordoet bij particulieren aan wie leenbijstand wordt omgezet in een gift, is dit aan te merken als 'onbillijkheid van overwegende aard' waaraan met toepassing van de hardheidsclausule kan worden tegemoetgekomen.

#### *Goedkeuring*

Op grond van de hardheidsclausule (artikel 47, eerste lid, Awir) keur ik daarom goed dat leenbijstand verstrekt aan particulieren die in een later jaar wordt omgezet in een gift, op verzoek van de belanghebbende in het jaar van omzetting buiten beschouwing kan worden gelaten bij de bepaling van het toetsingsinkomen voor toeslagen.

Als de definitieve tegemoetkoming waarop het verzoek betrekking heeft onherroepelijk vaststaat, gelden de bijzondere regels voor herziening zoals opgenomen in artikel 21a Awir, jo. artikel 5a van de Uitvoeringsregeling Awir, met dien verstande dat artikel 5a, eerste lid, onderdeel c, van de Uitvoeringsregeling Awir geen toepassing vindt. Dit betekent dat een belanghebbende een verzoek om herziening op basis van dit onderdeel van het besluit kan doen tenzij vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft en de belanghebbende niet binnen een jaar na de dagtekening van de beschikking tot toekenning om herziening heeft verzocht.

Indien een belanghebbende door de gemeente reeds gecompenseerd is voor het verlies aan toeslagen vanwege een omgezette leenbijstand (bijvoorbeeld middels bijzondere bijstand), zal het verzoek worden afgewezen teneinde 'dubbele compensatie' te voorkomen.

### **2.4 Uitzondering partnerschap bij mantelzorg**

Artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir (de samengesteld-gezinbepaling) bepaalt dat degene die op hetzelfde woonadres als de aanvrager is ingeschreven in de BRP, die net als de aanvrager meerderjarig is, waarbij op dat woonadres ook een minderjarig kind van ten minste één van beiden staat ingeschreven, als toeslagpartner wordt aangemerkt.

In de praktijk doen zich situaties voor waarin mensen bewust gaan samenwonen om intensieve mantelzorg te kunnen verlenen. Bijvoorbeeld in het geval waarbij een dochter van 30 jaar samen met haar minderjarige kind intrekt bij een hulpbehoevende ouder om mantelzorg te kunnen verlenen. Of wanneer een alleenstaande ouder diens hulpbehoevende broer of zus in huis neemt om mantelzorg te kunnen verlenen.

Hierdoor kunnen door de samengesteld-gezinbepaling onbedoelde partnerschappen ontstaan wat vervolgens tot het verlies of verlaging van toeslagen kan leiden. Door de financiële consequenties van deze partnerschappen kunnen zich schrijnende situaties voordoen. Het kabinet heeft tevens aangegeven dit gevolg van mantelzorg onwenselijk te vinden. Het verlies van toeslagen door toeslagpartnerschap ontstaan door het verlenen van mantelzorg, is dermate bijzonder en aan te merken als 'onbillijkheid van overwegende aard' waaraan met toepassing van de hardheidsclausule kan worden tegemoetgekomen. Een oplossing op maat acht ik in deze situatie dan ook passend en geboden.

<sup>4</sup> Op grond van artikel 31, eerste lid onder c, Wet op de loonbelasting 1964, jo. artikel 8.1, onder e, UR loonbelasting 2011 vormt dit geen belastbare uitkering en werkt daarmee niet door in het toetsingsinkomen voor toeslagen.



## Goedkeuring

Op grond van de hardheidsclausule (artikel 47, eerste lid, Awir) keur ik daarom goed dat op verzoek van de belanghebbende Dienst Toeslagen artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir buiten beschouwing kan laten bij de vaststelling van toeslagen bij partnerschap ontstaan door mantelzorg.

## Voorwaarden

Hierbij stel ik de volgende voorwaarden:

- Het partnerschap op grond van artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir is ontstaan door de mantelzorgsituatie. Onder mantelzorg wordt verstaan de situatie waarin in beginsel onbetaalde en vaak langdurige zorg wordt verleend voor een naaste die ziek is, een beperking heeft of hulpbehoevend is. Dit kan verzorging zijn of hulp bij dagelijkse activiteiten;
- Belanghebbende dient het verlenen van mantelzorg aannemelijk te maken. Zo moet er sprake zijn van een zorgbehoefte van de ontvanger van mantelzorg die zonder deze zorg niet zelfstandig kan wonen. De zorgbehoefte van de ontvanger van de mantelzorg blijkt uit bijvoorbeeld een Wlz-indicatie van Centrum Indicatiestelling zorg (CIZ), maar kan ook anderszins met stukken onderbouwd worden.
- De uitzondering is uitsluitend op verzoek mogelijk en geldt voor alle toeslagen die belanghebbende ontvangt

Voor overige partnerschappen – anders dan artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir – en mantelzorg geldt deze goedkeuring niet. Dit is een bewuste keuze, nu het enkel verlenen van mantelzorg en de daarbij behorende inwoning daar niet leidt tot partnerschap, maar gelegen is in een ander criterium, bijvoorbeeld een huwelijk, of het hebben van een gemeenschappelijk kind of een gezamenlijke woning. De combinatie van mantelzorg en partnerschap is in die situaties dan ook niet aan te merken als zogenoemde 'onbillijkheid van overwegende aard'. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een echtgenoot binnen diens huwelijk mantelzorg verleent.

## Herziening

Als de definitieve tegemoetkoming waarop het verzoek betrekking heeft onherroepelijk vaststaat, gelden de bijzondere regels voor herziening zoals opgenomen in artikel 21a Awir, jo. artikel 5a Uitvoeringsregeling Awir, met dien verstande dat artikel 5a, eerste lid, onderdeel c, Uitvoeringsregeling Awir geen toepassing vindt. Dit betekent dat een belanghebbende een verzoek om herziening op basis van dit onderdeel van het besluit kan doen tenzij vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft en de belanghebbende niet binnen een jaar na de dagtekening van de beschikking tot toekenning om herziening heeft verzocht.

## Samenloop verzorgings situatie huurtoeslag

Voor de huurtoeslag is in artikel 2a Besluit op de huurtoeslag (Bht) reeds een uitzonderingssituatie opgenomen, waarbij op verzoek van de huurder diens partner of een medebewoner buiten beschouwing kan worden gelaten indien sprake is van een verzorgingsbehoefte. Dit brengt met zich mee dat een partner of medebewoner niet meetelt voor de bepaling van de bewoningssituatie (artikel 2 Wht), en het inkomen/vermogen van deze partner of medebewoner ook niet meetelt voor de vaststelling van de draagkracht (artikel 7 Awir). De verzorgingsbehoefte moet op basis van artikel 2a, tweede lid, onderdeel a, Bht echter blijken uit een indicatiebesluit van het CIZ en kent daarnaast een vermogens- en inkomensstoets. Daarmee verschilt het Bht ten opzichte van dit onderdeel. Een partner die op grond van dit hardheidsclausulebeleid op verzoek buiten beschouwing wordt gelaten, blijft ook voor de huurtoeslag geheel buiten beschouwing en wordt dan ook niet aangemerkt als medebewoner. Het kan voorkomen dat een belanghebbende een beroep kan doen op zowel artikel 2a Bht als de uitzondering in dit onderdeel van het Verzamelbesluit Toeslagen.

## 3. Kinderopvangtoeslag

Dit onderdeel bevat aanvullend beleid met betrekking tot de kinderopvangtoeslag.

### 3.1 Tijdige betaling van kosten aan een kinderopvangorganisatie

In de praktijk doen zich situaties voor dat een ouder door omstandigheden niet in staat is om tijdig<sup>5</sup> de kosten aan de kinderopvangorganisatie te betalen. De ouder kan met de kinderopvangorganisatie een betalingsregeling treffen. Het is mogelijk dat deze betalingsregeling de gestelde termijn van zes kalendermaanden na afloop van het berekeningsjaar overschrijdt. Ik vind het in deze situatie redelijk

<sup>5</sup> Conform artikel 11f Regeling Wko.



dat betalingen na de gestelde termijn in aanmerking kunnen worden genomen voor de berekening van het recht op kinderopvangtoeslag. Daarom keur ik onder voorwaarden het volgende goed.

#### *Goedkeuring*

Ik keur goed dat betalingen gedaan in het kader van een betalingsregeling met de kinderopvangorganisatie ook als tijdige betaling kunnen worden aangemerkt.

#### *Voorwaarden*

Hierbij stel ik de volgende voorwaarden:

- De betalingsregeling is schriftelijk overeengekomen vóór 1 juli van het jaar volgend op het berekeningsjaar;
- De overeengekomen duur van de betalingsregeling is niet langer dan één jaar;
- De ouder heeft eventuele (na)betalingen van de kinderopvangtoeslag over het betreffende berekeningsjaar gebruikt om de schuld bij de kinderopvangorganisatie af te lossen.

Als de betalingsregeling niet volledig wordt nagekomen, wordt het recht op kinderopvangtoeslag alsnog proportioneel vastgesteld conform de Wko.

#### *3.1.2 Bijzondere gevallen*

In bijzondere gevallen waarin de betaling niet tijdig is verricht aan de kinderopvangorganisatie, kan Dienst Toeslagen afwijken van de in onderdeel 3.1 genoemde termijn en voorwaarden. Het gaat hierbij niet om situaties waarin de ouder financiële problemen heeft om de kosten van kinderopvang te betalen. Die omstandigheid kwalificeert niet als bijzonder geval in de hiervoor bedoelde zin.

#### **Artikel 3.2 Uitzondering doelgroepvereiste bij aanvraag kinderopvangtoeslag na wijziging van feitelijke situatie partnerschap**

Artikel 5 Awir bepaalt dat een wijziging in partnerschap die zich voordoet na de eerste dag van de maand, pas de eerste dag van de daaropvolgende maand in aanmerking wordt genomen. Als voor een aanvraag huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget partnerschap is vastgesteld, geldt dit op grond van de artikelen 3 en 5 Awir ook voor de in die maand nieuw aangevraagde kinderopvangtoeslag. Dit is ongeacht of de aanvraag kinderopvangtoeslag wordt ingediend na een wijziging in feitelijke omstandigheden, zoals een verhuizing van de aanvrager of partner. Een beslissing over het partnerschap geldt immers voor alle toeslagen en, vanwege de peildatumsystematiek van artikel 5 Awir, voor de hele maand waarin de wijziging zich voordoet.

Voorgaande kan tot gevolg hebben dat er geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag in de maand waarin deze wordt aangevraagd als er op grond van artikel 5 Awir nog sprake is van een partner die niet voldoet aan de voorwaarden van de Wko. Bijvoorbeeld wanneer twee ongehuwd samenwonenden toeslagpartners zijn voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Indien één van de beiden halverwege een kalendermaand met diens minderjarige kind verhuist en kinderopvangtoeslag aanvraagt, blijft de achtergebleven persoon conform artikel 5 Awir nog voor de rest van die kalendermaand de toeslagpartner van de vertrokken persoon. Wanneer de achtergebleven persoon niet aan het doelgroepvereiste van de Wet kinderopvang voldoet, heeft de vertrokken persoon met minderjarig kind voor die kalendermaand geen recht op kinderopvangtoeslag, ondanks dat deze vanaf de aanvraagdatum kinderopvangtoeslag niet meer met de partner samenwoont.

De Wko kent in het zesde lid van artikel 1.6 een uitzondering op het doelgroepvereiste voor partners die bloed- of aanverwant in de rechte lijn of de tweede graad van de zijlijn van de belanghebbende zijn. Voor partners die geen bloed- of aanverwant zijn, geldt de uitzondering niet en kan de doorwerking van artikel 5 Awir zoals hier beschreven nadelige gevolgen hebben.

Hoewel het nadelige gevolg voor een beperkte periode geldt – namelijk de maand waarin de kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd – kan dit voor een belanghebbende een behoorlijke financiële impact hebben. Dit is een onwenselijk gevolg dat is aan te merken als ‘onbillijkheid van overwegende aard’ waaraan met toepassing van de hardheidsclausule kan worden tegemoetgekomen.

#### *Goedkeuring*

Op grond van de hardheidsclausule (artikel 47, eerste lid, Awir) keur ik daarom goed dat Dienst Toeslagen het doelgroepvereiste van artikel 1.6, derde lid, Wko dat geldt voor de partner niet tegenwerpt in de maand waarin kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd indien:

- het een aanvrager betreft die al andere toeslagen heeft lopen en die vervolgens kinderopvangtoeslag aanvraagt met een ingangsdatum die ligt na de datum waarop de feitelijke situatie inzake het partnerschap wijzigt en;
- de toeslagpartner op grond van artikel 5 Awir nog voor de hele maand als partner wordt aangemerkt en;



- de toeslagpartner niet voldoet aan het doelgroepvereiste van de Wko en er om die reden voor een deel van de maand geen recht is op kinderopvangtoeslag.

Uitsluitend voor deze situatie staat het niet voldoen aan het doelgroepvereiste door de partner niet in de weg aan het verstrekken van kinderopvangtoeslag. Het partnerschap blijft wel van toepassing, zodat de systematiek van artikel 3 in samenhang met 5 Awir voor alle toeslagen gelijk blijft en uitsluitend het onbedoelde negatieve gevolg dat er geen recht is op kinderopvangtoeslag wordt weggenomen.

#### 4. Huurtoeslag

Dit onderdeel bevat aanvullend beleid met betrekking tot de huurtoeslag.

##### **4.1 Overschrijding vermogensgrens door toerekening gezamenlijke grondslag sparen en beleggen**

De door fiscale partners voor de inkomstenbelasting gekozen toerekening van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen<sup>6</sup> kan er in bepaalde situaties onbedoeld toe leiden dat een van die partners door overschrijding van de vermogensgrens het recht op huurtoeslag verliest.<sup>7</sup> Het gaat dan om de situatie waarin de fiscale partners geen, of niet het gehele jaar, toeslagpartner voor de huurtoeslag zijn<sup>8</sup> en de huurder het recht op huurtoeslag verliest door overschrijding van de vermogensgrens als gevolg van de tot stand gekomen onderlinge verhouding van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen in de aanslag inkomstenbelasting. In voorkomende gevallen hebben de fiscale partners deze gevolgen bij het invullen van de aangifte inkomstenbelasting niet onderkend. In deze situatie staan de financiële gevolgen van het verlies aan recht op huurtoeslag niet in verhouding tot het voordeel dat door de gekozen verdeling mogelijk wordt genoten in de inkomstenbelasting.

##### *Goedkeuring*

Ik keur daarom vooruitlopend op wetgeving goed dat in genoemde situatie op verzoek van belanghebbende Dienst Toeslagen uitsluitend voor de vaststelling van het recht op huurtoeslag mag uitgaan van een zodanige toerekening van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen dat bij belanghebbende geen sprake meer is van een overschrijding van de vermogensgrens. Op die wijze kan de belanghebbende zijn recht op huurtoeslag behouden. De goedkeuring heeft dus geen gevolgen voor de toerekening van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen in de inkomstenbelasting en ook geen gevolgen voor het toetsingsinkomen voor de toeslagen.

##### *Voorwaarden*

Hierbij stel ik de volgende voorwaarden:

- De aanslag inkomstenbelasting van belanghebbende en die van zijn fiscale partner staan onherroepelijk vast. Indien de aanslag niet onherroepelijk vaststaat, bestaat voor de inkomstenbelasting de mogelijkheid om de onderlinge verhouding van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen nog aan te passen.
- Belanghebbende dient bij Dienst Toeslagen een verzoek in om voor de toepassing van de vermogenstoets in de huurtoeslag uit te gaan van een andere verdeling van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen.
- Er is geen sprake van een structurele toerekening van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen met onbedoelde gevolgen voor de huurtoeslag. Van de belanghebbende wordt verwacht dat hij in de volgende jaren bij de toerekening van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen rekening houdt met de gevolgen voor het recht op huurtoeslag.

Als de definitieve tegemoetkoming huurtoeslag waarop het verzoek betrekking heeft onherroepelijk vaststaat, gelden de bijzondere regels voor herziening zoals opgenomen in artikel 21a Awir, jo. artikel 5a van de Uitvoeringsregeling Awir, met dien verstande dat artikel 5a, eerste lid, onderdeel c, van de Uitvoeringsregeling Awir geen toepassing vindt. Dit betekent dat een belanghebbende een verzoek om herziening op basis van dit onderdeel van het besluit kan doen tenzij vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft en de belanghebbende niet binnen een jaar na de dagtekening van de beschikking tot toekenning om herziening heeft verzocht.

<sup>6</sup> Artikel 2.17 Wet IB 2001.

<sup>7</sup> Rechtbank Zeeland-West-Brabant 29 november 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:5310.

<sup>8</sup> Er wordt dan niet voldaan aan de inschrijvingseis van artikel 1a, derde lid, van de Wet op de huurtoeslag, omdat de partner niet op hetzelfde adres als de huurder in de basisregistratie personen staat ingeschreven.



## 4.2 Verworven recht huurtoeslag

De huurprijs die een huurder per maand is verschuldigd, is van invloed op het recht op huurtoeslag.<sup>9</sup> Er bestaat in beginsel geen recht op huurtoeslag als de huurprijs hoger is dan de voor het betreffende berekeningsjaar vastgestelde maximale rekenuur.<sup>10</sup> Hierop bestaan drie uitzonderingen.<sup>11</sup> Een van die uitzonderingen is de situatie waarin sprake is van een zogenoemd verworven recht.<sup>12</sup> Een overschrijding van de rekenuur is toegestaan als de huurder eerder een huurtoeslag ten aanzien van de desbetreffende woning is toegekend. Dit betekent dat huurders die eenmaal huurtoeslag ontvangen, niet meer buiten de huurtoeslag vallen door de enkele stijging van de huur boven de maximale huurgrens. Voor de beoordeling of er sprake is van verworven recht is alleen het moment waarop de maximale huurgrens wordt overschreden relevant.

Op 24 juli 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat een eenmaal verworven recht niet vervalt als nadien de huurtoeslag voor de betreffende woning op enig moment onderbroken wordt wegens een te hoog toetsingsinkomen of vermogen.<sup>13</sup> De geautomatiseerde systemen van Dienst Toeslagen bleken in de jaren 2012 tot en met 2017 al overeenkomstig deze uitleg door de Raad van State uit te werken. Dit leidt tot de unieke situatie dat een meerderheid van de aanvragen huurtoeslag – die via het geautomatiseerde systeem is beoordeeld – gunstiger is behandeld dan de minderheid die niet via het geautomatiseerde systeem is beoordeeld. Gelet hierop acht ik het wenselijk om ook aan de benadeelde minderheid tegemoet te kunnen komen. Om die reden voorzie ik voor deze situaties in een herzieningsmogelijkheid voor op 24 juli 2019 onherroepelijk vaststaande tegemoetkomingen huurtoeslag.

### 4.2.1 Herziening van op 24 juli 2019 onherroepelijk vaststaande tegemoetkomingen

In beginsel is een herziening in het voordeel van de belanghebbende van een toegekende of herziene tegemoetkoming die onherroepelijk is geworden niet mogelijk als die herziening voortvloeit uit jurisprudentie die eerst is geweest nadat die tegemoetkoming onherroepelijk is geworden. Zo nodig kan de Minister van Financiën, in overeenstemming met de ministers die het aangaat, anders bepalen. Over de toepassing van artikel 5a, onderdeel b, UR Awir bepaal ik het volgende. Bij wijze van uitzondering is herziening van een toegekende of herziene tegemoetkoming huurtoeslag die op 24 juli 2019 of daarvoor onherroepelijk is geworden wel mogelijk als die herziening voortvloeit uit toepassing van de hierboven genoemde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 juli 2019. Artikel 5a UR Awir blijft voor het overige onverkort van toepassing. Dit betekent dat herziening op basis van dit besluit in beginsel niet meer mogelijk is indien vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de huurtoeslag betrekking heeft.

## 4.3 Huurtoeslag voor (half)wezen jonger dan 23 jaar

De huurprijs die een huurder per maand is verschuldigd, is van invloed op het recht op huurtoeslag. Er bestaat in beginsel geen recht op huurtoeslag als de huurprijs hoger is dan de voor het betreffende berekeningsjaar vastgestelde maximale rekenuur. Voor jongeren onder de 23 jaar geldt daarbij een lagere maximale rekenuur (jongerenhuurgrens), tenzij er sprake is van een handicap of inwonend kind.<sup>14</sup> In de praktijk doen zich echter ook uitzonderlijke situaties voor waarbij jongeren onder de 23 jaar na overlijden van hun ouder(s) of voogd achterblijven in de woning en zij vanwege de voor hen geldende lagere maximale rekenuur geen recht hebben op huurtoeslag.

Het betreft hier een uitzonderlijke en schrijnende groep jongeren die zich naast het verlies van hun ouder(s) of voogd mogelijk ook geconfronteerd zien met een noodgedwongen verhuizing uit de (ouderlijke) woning, nu zij de huurprijs niet zonder huurtoeslag kunnen betalen. Een oplossing op maat acht ik in deze situatie dan ook passend en geboden. Het onthouden van huurtoeslag voor deze specifieke groep jongeren vanwege een te jonge leeftijd in combinatie met een te hoge huur ontstaan door (een) overleden ouder(s) of voogd, is dermate uniek en aan te merken als 'onbillijkheid van overwegende aard' waaraan met toepassing van de hardheidsclausule kan worden tegemoetgekomen.

### Goedkeuring

Op grond van de hardheidsclausule (artikel 47, eerste lid, Awir) keur ik daarom goed dat op verzoek huurtoeslag kan worden toegekend boven de jongerenhuurgrens aan een jongere die als gevolg van het overlijden van zijn ouder(s) of voogd huurder wordt van een woning waarvan de rekenuur in

<sup>9</sup> Artikel 5 jo. artikel 13 Wht.

<sup>10</sup> Artikel 13, eerste lid, Wht.

<sup>11</sup> Artikel 13, tweede lid, Wht.

<sup>12</sup> Artikel 13, tweede lid, aanhef en onderdeel c, Wht. Deze bepaling is met ingang van 1 januari 2022 gewijzigd.

<sup>13</sup> ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2528.

<sup>14</sup> Artikel 13, eerste lid, Wht.





combinatie met diens leeftijd te hoog is voor het recht op huurtoeslag. Dit geldt in de situatie van een jongere onder de 23 jaar van wie een bloedverwant in de opgaande lijn in de eerste graad<sup>15</sup> of een voogd komt te overlijden en deze een woning huurde, waarvan de jongere huurder wordt. De overleden ouder(s) of voogd dient op het tijdstip van overlijden samen met de jongere diens hoofdverblijf in de woning te hebben en daar beiden ingeschreven te staan in de basisregistratie personen. Alleen dan kan de huurtoeslag voor de betreffende woning worden berekend zonder rekening te houden met artikel 13, eerste lid, onder b van de Wht. De maximale rekenuur bedoeld in artikel 13 Wht blijft voor het overige onverminderd van toepassing. Vanaf het moment dat de jongere 23 jaar wordt, wordt de huurtoeslag berekend conform de gebruikelijke regels van de Wht.

## 5. Kindgebonden budget

Dit onderdeel bevat aanvullend beleid met betrekking tot het kindgebonden budget.

### ***5.1 Verlenen terugwerkende kracht aan de uitspraken van de ABRvS met betrekking tot de eerdere wijziging van de Wkb betreffende de uitzondering op het koppelingsbeginsel***

Het koppelingsbeginsel heeft tot doel te voorkomen dat illegale vreemdelingen door ontvangst van uitkeringen en verstrekkingen in staat worden gesteld hun wederrechtelijke verblijf in Nederland voort te zetten of dat de schijn van rechtmatig verblijf ontstaat. Per 1 januari 2022 is er voor het kindgebonden budget een uitzondering gemaakt op het koppelingsbeginsel, waardoor rechtmatig verblijf van de toeslagpartner niet langer vereist is. Artikel 1, vijfde lid, Wkb bepaalt sindsdien dat in afwijking van artikel 9, tweede lid, Awir er wél aanspraak bestaat op kindgebonden budget voor een kind dat rechtmatig verblijft in Nederland. Met deze aanpassing heeft de rechtmatig verblijvende ouder hetzelfde recht op een tegemoetkoming in de kosten van de rechtmatig verblijvende kinderen als gezinnen met twee rechtmatig verblijvende ouders. Hiermee is een door de wetgever onvoorzien en onbedoeld gevolg van het koppelingsbeginsel in de aanspraak op kindgebonden budget met ingang van 1 januari 2022 weggenomen.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 15 november 2023 geoordeeld dat het laten bestaan van dit gevolg voor de periode vóór de wetswijziging niet door de wetgever verdisconteerd is en in de betreffende situatie zozeer in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, dat de toepassing van die bepaling achterwege moet blijven. Het betreft hier een bijzondere uitspraak waarbij de door de Raad van State gestelde onevenredige gevolgen van het koppelingsbeginsel ook in andere situaties van voor 2022 aan de orde kunnen zijn. Met het toevoegen van dit onderdeel aan het Verzamelbesluit wordt het daarom mogelijk om de wetswijziging per 1 januari 2022 met terugwerkende kracht toe te passen voor 5 jaar gerekend vanaf de datum van de uitspraken, want hoewel de gevolgen van het koppelingsbeginsel na de wetswijziging met ingang van 2022 zijn weggenomen, betreft het voor voorgaande jaren nog altijd een onvoorzien en onwenselijk gevolg. Daarom is het in dit uitzonderlijke geval gewenst om terugwerkende kracht te verlenen aan de wetswijziging. Voor zover een tegemoetkoming van voor berekeningsjaar 2022 nog niet onherroepelijk vast staat, betekent dit dat Dienst Toeslagen het kindgebonden budget zal vaststellen met inachtneming van het huidige artikel 1, vijfde lid, Wkb. Daarbij wordt voorzien in een herzieningsmogelijkheid voor de situatie dat de tegemoetkoming op het moment van de uitspraken van 15 november 2023 reeds onherroepelijk is vastgesteld.

#### *Goedkeuring*

Gelet hierop keur ik in afwijking van artikel 5a, eerste lid, onderdeel b, van de Uitvoeringsregeling Awir goed dat Dienst Toeslagen een op 15 november 2023 onherroepelijk vastgestelde tegemoetkoming in het voordeel kan herzien voor zover die herziening van het kindgebonden budget voortvloeit uit toepassing van de hierboven genoemde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2023. Dit betekent dat Dienst Toeslagen op verzoek van een belanghebbende met terugwerkende kracht toepassing kan verlenen aan artikel 1, vijfde lid, Wkb, als afwijking van artikel 9, tweede lid, Awir, zodat aanspraak bestaat op kindgebonden budget voor zover het kind rechtmatig in Nederland verblijft.

#### *Berekeningsjaren 2018 en 2019*

Op grond van artikel 5a UR Awir kan een tegemoetkoming in het voordeel worden herzien, tenzij vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft en de belanghebbende niet binnen een jaar na de dagtekening van de beschikking tot toeken-

<sup>15</sup> Dit kan eveneens zien op een pleegkind bedoeld in artikel 4, eerste lid, Awir.



ning om herziening heeft verzocht. Dit betekent dat een tegemoetkoming over het berekeningsjaar 2018 in beginsel niet meer kan worden herzien en over 2019 nog slechts tot 1 januari 2025. Aangezien dit goedkeurend beleid is gebaseerd op het oordeel van de Raad van State van 15 november 2023, acht ik het wenselijk dat ook voor de berekeningsjaren 2018 dit beleid van toepassing is, omdat op het moment van de uitspraak het nog mogelijk was de tegemoetkoming voor deze jaren te herzien. Daarnaast zou de mogelijkheid om voor berekeningsjaar 2019 te vragen om toepassing van dit beleid op korter termijn vervallen, namelijk per 1 januari 2025. Dit acht ik onwenselijk. Aanvullend keur ik daarom goed dat -in afwijking van artikel 5a, eerste lid, onderdeel a, UR Awir- een verzoek om herziening over de berekeningsjaren 2018 en 2019 nog kan ingediend tot 1 jaar na inwerkingtreding van dit onderdeel.

Artikel 5a UR Awir blijft voor het overige onverkort van toepassing. Dit betekent dat een belanghebbende voor de jaren 2020 en 2021 een verzoek om herziening op basis van dit onderdeel van het besluit kan doen tenzij vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft en de belanghebbende niet binnen een jaar na de dagtekening van de beschikking tot toekenning om herziening heeft verzocht.

## **6. Ingetrokken besluit**

Het Verzamelbesluit van 16 juli 2024, nr. 2024-375539 (Stcrt. 2024, 23154) is ingetrokken met ingang van de inwerkingtreding van dit besluit.

## **7. Inwerkingtreding**

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst, met dien verstande dat onderdeel 2.1 terugwerkt tot en met 23 oktober 2019 en onderdeel 4.2 terugwerkt tot en met 24 juli 2019.

## **8. Citeertitel**

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Verzamelbesluit Toeslagen.

Deze beleidsregel zal in de Staatscourant worden geplaatst.

*Den Haag, 17 oktober 2024*

*De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane -,  
namens deze,  
Dienst Toeslagen,  
vertegenwoordigd door,  
C.H.L.M. van de Louw  
Directeur-generaal Toeslagen*